



# La politique n'est plus ce qu'elle était, la communication non plus. Pour un changement de perspective sur le travail de légitimation politique.

Philippe Aldrin, Nicolas Hubé

## ► To cite this version:

Philippe Aldrin, Nicolas Hubé. La politique n'est plus ce qu'elle était, la communication non plus. Pour un changement de perspective sur le travail de légitimation politique.. Les mondes de la communication publique. Légitimation et fabrique symbolique du politique, Presses Universitaires de Rennes, 2014, Les mondes de la communication publique, 978-2-7535-2889-5. halshs-01081530

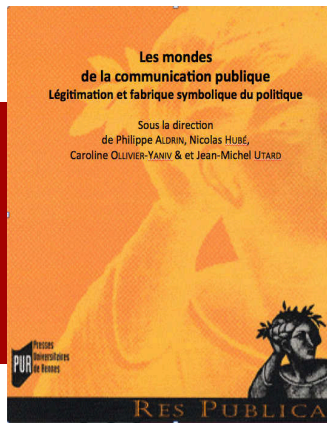
**HAL Id: halshs-01081530**

**<https://shs.hal.science/halshs-01081530>**

Submitted on 12 Nov 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



ALDRIN Ph., HUBE N., « La politique n'est plus ce qu'elle était, la communication non plus. Pour un changement de perspective sur le travail de légitimation politique », in ALDRIN Ph., HUBE N., OLLIVIER-YANIV C., UTARD J.-M. (dir.), *Les mondes de la communication publique. Légitimation et fabrique symbolique de l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Coll. « Res Publica », 2013, p. 161-178.

## LA POLITIQUE N'EST PLUS CE QU'ELLE ÉTAIT, LA COMMUNICATION NON PLUS POUR UN CHANGEMENT DE PERSPECTIVE SUR LE TRAVAIL DE LÉGITIMATION POLITIQUE

Philippe ALDRIN et Nicolas HUBÉ

*« Tout se passe comme si le chercheur était sommé de choisir son camp : soit s'enfermer dans l'espace d'une science des signes et des messages, le plus souvent indifférente aux conditions sociales de production des formes rhétoriques, soit s'inscrire dans une sociologie dont le point d'honneur serait de renvoyer dans les ténèbres de la préciosité ou de la naïveté épistémologiques tout le legs des travaux linguistiques, sémantiques et sémiologiques »*

*Érik Neveu et Louis Quéré (1996)<sup>1</sup>*

### *Mobilis in mobile*

« La politique n'est plus ce qu'elle était » : il y a vingt ans, précisément, ce constat donnait son titre à un essai à succès de René Rémond<sup>2</sup>. Combien d'ouvrages de science politique paraissant aujourd'hui pourraient, à raison, emprunter un tel titre ? Un grand nombre, sans aucun doute, tant le système et les pratiques politiques semblent s'être transformés ces dernières années. Cependant, pour les contemporains, la politique ne ressemble jamais trait pour trait à ce qu'elle fut. Et suivant ce penchant présentiste, les grands moments de la vie politique française sont bien souvent — et sans doute trop hâtivement — envisagés sous

<sup>1</sup> NEVEU E., QUERE L., « Le temps de l'événement. Présentation », *Réseaux*, 75, 1996, p. 15.

<sup>2</sup> RÉMOND R., *La politique n'est plus ce qu'elle était*, Paris, Champs-Flammarion, 1994 [1992].

l'angle d'un changement structurel des cadres politiques<sup>3</sup>. Mais, pour sa part, Rémond s'attachait bien à montrer à la fois le caractère longitudinal de transformations amorcées dès les années 1960 et leurs incidences profondes sur les « trois composantes majeures » de la politique, à savoir les forces politiques, les institutions et les thèmes de clivages<sup>4</sup>. Mais, sans gager de la spécificité des dynamiques du temps que Rémond convoque et passe au crible, nous pouvons aujourd'hui affirmer que, depuis son analyse, ces mêmes composantes n'ont cessé de se recomposer de façon tout aussi longitudinale et foncière. En outre, on pourrait ajouter que les changements survenus dans ces trois dimensions traditionnelles des systèmes politiques s'accompagnent de mutations d'importance dans la morphologie de l'univers spécialisé de la politique, les conditions de l'intervention politique sur la société et les formes de légitimation de cette intervention, de même que dans les représentations sociales communément attachées au « monde politique ». En somme, la politique n'est plus en 2012 ce qu'elle était en 1992.

Pour continuer de s'en convaincre, on peut encore évoquer quelques-uns des processus dont l'abondante présence dans le commentaire d'experts ou l'analyse scientifique accrédite définitivement l'idée d'un retournement du politique : « européanisation », « globalisation », « crise de la représentation », « managérialisation », sans oublier la « gouvernance », nouvel horizon sémantique de la décision et des affaires publiques, qui se conjugue avec les notions de « multi-niveaux », de « société civile », de « bonnes pratiques » ou de « démocratie participative ». Par-delà ces concepts qui désignent de façon plus ou moins sagace des processus effectivement à l'œuvre depuis trente ans mais dont la portée et l'intensité sont variables selon les conjonctures, trois tendances affectent plus fondamentalement l'activité politique : le primat de l'opinion (nourrie par les médias, auscultée par les sondages et flattée par la communication<sup>5</sup>) ; la substitution de l'idéologie par l'expertise dans les choix d'action publique<sup>6</sup> ; la pluralisation des acteurs de l'arène de la décision politique (perte du monopole fonctionnel étatique associée à la promotion d'acteurs locaux, infranationaux ou transnationaux<sup>7</sup>). Ces tendances sont parfois imputées à l'hypermédiatisation de nos sociétés, des sociétés où l'appropriation et la maîtrise des instruments de la communication médiatique par les différents acteurs du débat public (gouvernants, entrepreneurs de

---

<sup>3</sup> C'est même là un principe de périodisation courant de la vie politique française : « nouveau régime » (1958), basculements du système institutionnel (1981, cohabitations), « rupture » (quinquennat de Nicolas Sarkozy), etc. Analyse qui résiste mal à l'étude des continuités de *politics* et de *policies*, comme la thèse de « l'échec prévisible » de la IV<sup>e</sup> République prophétisée par Charles de Gaulle et devenue justification inaltérable des institutions de la V<sup>e</sup> République. Cf. GAÏTI B., *De Gaulle prophète de la Cinquième République (1946-1962)*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998. Voir aussi l'analyse des « produits de l'action gouvernementale » du quinquennat Sarkozy délaissant discours de rupture et « coups politiques ». MAILLARD J., SUREL Y., (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

<sup>4</sup> RÉMOND R., *La politique... op. cit.*, p. 9 et s.

<sup>5</sup> CHAMPAGNE P., *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit, 1990.

<sup>6</sup> DUMOULIN L., LA BRANCHE S., ROBERT C., WARIN PH., (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, 2005.

<sup>7</sup> CHEVALLIER J., *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2003.

causes, représentants d'intérêts, commentateurs, experts, citoyens mobilisés) auraient engendré une redéfinition profonde des rapports pouvoir-société. Pourtant, si l'on veut bien considérer ce dernier problème d'une façon moins technocentrique ou moins médiacentrique, d'autres logiques se révèlent tout aussi sinon plus déterminantes. Et, d'abord, la logique qui déporte tendanciellement la légitimité du pouvoir politique démocratique depuis l'effectivité de ses principes théoriques (disons la légitimité rationnelle-légale typifiée par Max Weber) vers l'efficacité de son traitement des problèmes sociaux (la légitimité tirée du *problem solving*)<sup>8</sup>.

Comme l'a noté Jean Leca<sup>9</sup>, les gouvernants contemporains doivent ainsi composer avec les exigences contradictoires des deux types de performance politique que leur enjoint leur rôle : la politique globale, d'une part, forme traditionnelle de « gouvernement » fondée sur le principe représentatif, qui consiste à s'adresser à l'opinion (les citoyens) ; la politique des problèmes ou des secteurs, d'autre part, forme plus contemporaine de « management » fondée sur le principe participatif, qui vise à transiger avec des publics intéressés et distincts (les ressortissants des politiques publiques). L'emprise croissante de ce second registre de l'action politique se manifeste aujourd'hui à travers la valeur supérieure accordée au répertoire entrepreneurial, à l'efficacité gestionnaire et à la participation procéduralisée<sup>10</sup> des « parties prenantes » des politiques publiques (par opposition à la gestion patrimoniale ou clientéliste des territoires, aux *combinazioni* et aux clivages partisans). À tous les échelons de la décision, et sous l'effet d'une collaboration toujours plus accrue entre les niveaux de gouvernements, le « gouvernement du consensus<sup>11</sup> » — assis sur la rhétorique du triptyque managérial (pragmatisme, projet, partenariat) — l'emporte sur toute vision idéologique (ou partisane, c'est ici sensiblement synonyme) de la politique. À un point tel que les alternances politiques au sein des équipes dirigeantes n'influeraient désormais en rien la conduite de l'action publique<sup>12</sup>. La rationalisation diffuse du travail électoral et gouvernemental conduisant parallèlement à une dédifférenciation tant de l'offre programmatique des partis que de l'orientation générale de l'action publique. Chez les entrepreneurs d'Europe, de politiques publiques nationales ou du territoire, la pluralité des intérêts à concilier produit une sorte

---

<sup>8</sup> Cet autre principe de légitimation a notamment été analysé en termes systémiques par David Easton (en termes d'*outputs*) ou par Fritz Scharpf (à propos de l'unification politique de l'Europe).

<sup>9</sup> LECA J., « Le gouvernement en Europe, un gouvernement européen ? », *Politiques et management public*, 15(1), 1997.

<sup>10</sup> LASCOUTES P., « L'obligation d'informer et de débattre : une mise en public des données de l'action publique », J. GERSTLE, (dir.), *Les Effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, 2001.

<sup>11</sup> NAY O., SMITH A., « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2003.

<sup>12</sup> Sur ce point, voir la très suggestive discussion proposée en introduction par les coordonnateurs de l'ouvrage : ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R., « Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », *Idéologies et action publique territoriales. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006.

d'évitement du politique, tant d'ailleurs dans les procédures de négociation que dans le discours public des parties prenantes<sup>13</sup>. C'est donc conjointement que ces diverses évolutions créent les conditions d'un mouvement d'apparente « dépolitisation de la politique », au sens du moins d'une relégation des partis pris idéologiques dans le travail de production d'un diagnostic et de solutions aux problèmes sociaux<sup>14</sup>. Un double réagencement du politique transcende ces différentes évolutions du travail de représentation et de gouvernement des sociétés : la managérialisation des processus décisionnels et la pluralisation des acteurs impliqués dans ces processus. On peut prendre la mesure de la première tendance en rappelant l'importance prise depuis trois décennies par l'importation des lexiques et méthodes de l'économie privée dans le champ de l'action publique (*new public management*, *accountability*, contractualisation, partenariats public-privé...<sup>15</sup>). Quant à la pluralisation des acteurs de l'arène politique, corrélative d'un reflux supposé ou souhaité de l'État, elle est un principe central des transformations des régimes du politique, de l'échelon européen aux espaces urbains<sup>16</sup>. Bien que, historiquement, elles ne soient pas systématiquement reliées de façon causale<sup>17</sup>, l'efficacité et la légitimité des gouvernants tendent dans ce cadre à se confondre.

S'il est en général intellectuellement contre-productif de chercher à isoler un facteur causal unique pour expliquer les changements sociaux, il y aurait en l'espèce un biais tautologique supplémentaire à vouloir expliquer la prégnance de la communication dans la politique par la médiatisation croissante des échanges politiques, en ignorant donc la force des phénomènes que nous venons de rappeler. Outre son défaut de théorie circulaire, l'application d'une focale communicationnelle sur les changements de l'activité politique court toujours le risque de prendre les effets pour les causes, en réduisant l'activité politique à ce qu'elle donne à voir, c'est-à-dire donc à sa partie valorisée, valorisable, et incidemment à celle qui tombe dans les rets de la curiosité médiatique mais dont la sérendipité tient davantage aux mobilisations contestataires ou aux ratages des relations médias-politiques qu'à l'acuité du *social scientist*<sup>18</sup>. Autrement dit, quand elle ne parvient à se déprendre du déterminisme médiacentrique ou sémiotique, la focale communicationnelle tend à rendre invisible — au sens où elle met hors-champ — l'essentiel du travail politique en concentrant tout le regard sur la

<sup>13</sup> « Le clivage territorial écrase le clivage politique », *Ibid.*, p. 19.

<sup>14</sup> Dans un livre au titre très explicite, les auteurs dénoncent la mise à distance de la politique partisane et des citoyens par les jeux d'accord au sein des espaces intercommunaux. Voir DESAGE F., GUERANGER D., *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombes-en-Bauges, Ed. du Croquant, 2011.

<sup>15</sup> Pour l'exemple français, voir DENORD F., *Néo-libéralisme version française, histoire d'une idéologie politique*, Paris, Demopolis, 2007.

<sup>16</sup> Voir GEORGAKAKIS D., (dir.), *Le champ de l'Eurocratie*, Paris Economica, 2012 et PINSON G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56(4), 2006

<sup>17</sup> LAGROYE J., « La légitimation », *op. cit.*

<sup>18</sup> Les conditions d'éclatement des « scandales » ou « affaires » des dernières années (sang contaminé, vache folle, amiante, Médiateur, Bettencourt, etc.) en fournissent une bonne illustration. Voir la contribution de Jérémie Nollet dans cet ouvrage.

part symbolique de la chaîne de production politique. Du coup, se confirme l'impression d'un « nouveau jeu politique », placé sous le signe du toujours-plus-de-communication, de la marchandisation de l'information et d'une atomisation de l'espace public, toutes choses entraînant la rétractation de la culture publique<sup>19</sup> et peut-être la mort du politique<sup>20</sup>. Les constats qui alimentent les théories de la « politique-spectacle », du « théâtre des illusions démocratiques » ou de l'« anesthésie cathodique de la vie politique » relèvent pour une bonne part de cet effet de focale. Or, comme se plaît à le rappeler Georges Balandier, « chacune de ces théories pratique l'oubli d'une donnée permanente : le politique ne disparaît pas, il change de forme ; il ne disparaît pas parce qu'il est indissociable du tragique toujours présent, en tout temps, dans toutes les sociétés »<sup>21</sup>. Pour autant, il ne faudrait pas que ce rappel de la permanence anthropologique du « drame politique » nous conduise à négliger les effets instituant de telles théories sur les pratiques et les représentations de la communication politique : effets de théorie, donc, par lesquels la description savante ou demi-savante d'une subversion communicationnelle du politique modifierait la perception de ces phénomènes chez certains de ses acteurs et, en conséquence, leur conduite<sup>22</sup>. Sur le modèle au fond de la fiction des juristes « performant » l'Etat au moyen du droit public, il faut penser les « conditions sociales qui font que cette fiction n'est pas fictive mais opérante<sup>23</sup> » pour une partie au moins du monde de la communication des institutions publiques, parmi donc les spécialistes de la stratégie politique, les praticiens de la communication publique, politique ou électorale mais aussi parmi les commentateurs et journalistes politiques.

On l'aura compris, il s'agira donc pour nous, fidèlement à l'esprit qui a présidé à la genèse de cet ouvrage<sup>24</sup>, de replacer le tournant communicationnel du politique dans la perspective plus générale des transformations contemporaines de l'activité politique. Ce faisant, nous tenterons, d'une part, de soumettre les analyses indigènes de ce monde de la communication des institutions publiques à une critique sociologique et, d'autre part, de déconstruire les possibles effets de théorie de ces analyses en proposant une échelle d'observation qui dépasse à la fois les représentations et l'activité *hic et nunc* des acteurs de la « communication publique ». Nous veillerons, d'autre part, à indiquer les conditions de possibilité d'une sociologie plus relationnelle, donc moins stratégique-discursive, plus interactionniste et configurationnelle, de la fabrique symbolique du politique. À partir de là, nous souhaiterions

---

<sup>19</sup> SENNETT R., *Les tyrannies de l'intimité*, Paris, Seuil, 1979 [1974], notamment p. 197 et s.

<sup>20</sup> Voir MISSIKA J.-L., *La fin de la télévision*, Paris, Seuil, 2006 et HALIMI S., *Les nouveaux chiens de garde*, Paris, Liber, 1997.

<sup>21</sup> BALANDIER G., *Le pouvoir sur scènes*, Paris, Fayard, 2006 [1980], p. 12 et 190.

<sup>22</sup> Voir BOURDIEU P., *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982, p. 164.

<sup>23</sup> BOURDIEU P., *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012, p. 57.

<sup>24</sup> Les contributions rassemblées ici ont été présentées lors de différents rencontres scientifiques à Strasbourg (juin 2009), à Québec (mai 2010) et Créteil (décembre 2010). Nous remercions Aurélie Campana, Jean Charron, Didier Georgakakis et Laurent Mallet pour leur participation très constructive à ces travaux.

démontrer l'intérêt d'aborder l'évolution de l'activité de valorisation des institutions de pouvoir comme un processus interdépendant d'équipement en personnels, en moyens (budgétaires, matériels) et en concepts (représentations, lexique notionnel, protocoles de travail), donc sous l'angle d'un instrument, parmi d'autres, d'accommodement de l'ordre politique aux transformations de l'ordre social<sup>25</sup>. Comme l'affirme Patrice Duran, aujourd'hui « le pouvoir politique ne s'impose plus de lui-même et il doit trouver une justification à sa propre existence ». Et si, toujours selon Duran, « la recomposition des registres de justification du pouvoir politique [...] appelle assurément de nouvelles "lentilles conceptuelles" et dessine un nouveau champ de recherche<sup>26</sup> », il convient que l'analyse du travail politique de légitimation prenne dans ce réarmement conceptuel sa juste place.

### ***La « révolution communicationnelle » du politique à l'épreuve de l'hypothèse continuiste***

Toute tentative de saisir un phénomène social dans sa continuité — historique, spatiale, processuelle ou conceptuelle — court le risque d'en exagérer artificiellement les permanences ou, au contraire, les ruptures, souvent par concession à la pente téléologique inhérente à ce type de projet. Le danger est connu, c'est vrai, autant d'ailleurs que les mises en garde à son égard : à la tentation de structuraliser les traits caractéristiques longitudinaux du phénomène étudié (au point d'en faire des « invariants » hermétiques aux configurations comme aux circonstances) fait face l'emphasis portée sur les nouveautés, les originalités et les révolutions (au détriment des persistances et des routines). Bien sûr, il existe toujours une échappatoire possible à cette alternative mais il convient de ne pas perdre de vue que, dès lors qu'elle assume une vocation conceptualisante et problématisante<sup>27</sup>, la démarche de connaissance diachronique navigue inévitablement entre ces deux écueils, le Charybde de l'innovation permanente ou de la destruction créatrice et le Scylla de l'invariabilité. Nous voudrions montrer que ces remarques ne sont pas purement rhétoriques. Notre intention, on l'a dit, vise justement à restituer toute la dimension relationnelle de ce que l'on appelle « communication politique » en rappelant que les conceptions, les instruments et les pratiques que l'on range sous cette expression sont largement conditionnés à la fois par les fondements de l'ordre démocratique contemporain mais aussi par les transformations des façons de faire de la politique, d'incarner l'universel et de justifier des décisions publiques. Une démarche entre Charybde et Scylla donc mais dont il reste à indiquer avec plus d'exactitude le plan de navigation.

---

<sup>25</sup> LACROIX B., « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », J. LECA, M. GRAWITZ, (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, t. 1, p. 469-565.

<sup>26</sup> DURAN P., « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, 59 (2), 2009.

<sup>27</sup> Sur le mérite comparatif de l'approche conceptualisante, qui n'est ni une approche « hors-sol » ni une analyse « au-ras-des-faits », voir VEYNE P.) *L'inventaire des différences*, Paris, Seuil, 1976.

Les études sur la communication politique penchent généralement du côté de l'hypothèse des bifurcations, c'est-à-dire de l'hypothèse de changements successifs d'un système (ou d'un modèle) qui se démarque de l'hypothèse alternative de changements successifs survenant au sein d'un même système. Au-delà de nos préoccupations, cette question est un enjeu épistémologique fort des sciences sociales contemporaines confrontées à des sociétés en incessant changement et dont elles doivent aussi dire s'il s'agit de mutations de la matrice sociale ou de transformations à l'intérieur de cette matrice<sup>28</sup>. Les révolutions médiatiques successives (presse, radio, télévision, internet) et l'installation d'une « société de communication<sup>29</sup> » auraient fondamentalement changé non seulement la communication politique mais aussi la politique elle-même. La prégnance sociale toujours plus grande de la médiatisation – l'hypermédiatisation – dicterait en quelque sorte sa logique à toute entreprise politique<sup>30</sup>. Cet argument a pour lui la force de l'observable, ou pour être plus précis, du directement observable, tant il est difficilement contestable que la sélection des leaders politiques, la conduite des campagnes électorales ou la gestion de l'agenda politique sont « évidemment » *media-oriented*<sup>31</sup>. Tant il est difficilement contestable, aussi, que le traitement médiatique de la vie politique y occupe une place déterminante et qu'il est désormais principalement dominé par le décryptage méticuleux des coups médiatiques des entrepreneurs politiques<sup>32</sup>. Tant il est difficilement contestable, enfin, que la gouvernementalisation des conduites par les autorités publiques (*e.g.* : campagnes de prévention contre le tabagisme, la violence routière, les mauvaises pratiques alimentaires, etc.) utilisent tous les moyens de la communication médiatique (spots audiovisuels, affichages et inserts presse, médias sociaux, communication virale etc.) pour parvenir à ses fins<sup>33</sup>. Dans la version univoque de cette hypothèse, le tournant communicationnel de nos sociétés serait la cause des mutations successives de l'activité politique voire de l'ordre politique lui-même. L'obsession communicationnelle serait devenue telle, dans ses conséquences culturelles et pratiques, qu'elle modifierait le

<sup>28</sup> Voir BESSIN M., BIDART C., GROSSETTI M., (dir.), *Bifurcations. Les sciences sociales face aux ruptures et à l'évènement*, Paris, La Découverte, 2010.

<sup>29</sup> NEVEU É., *Une société de communication ?*, Paris, Montchrestien, 1994.

<sup>30</sup> Avec des degrés divers d'adhésion à cette lecture « décliniste » du politique, nous pouvons citer : BRETON PH., *La parole manipulée*, La Découverte, 1997 ou SALMON C., *Storytelling. La Machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte, 2007. Déclinisme qui fait, d'une certaine façon, écho aux observations critiques venues du champ académique : BALANDIER G., *Le pouvoir sur scènes*, *op. cit.* ; BOURDIEU P., *Sur la télévision*, Paris, Liber/Raisons d'agir, 1996 ; LUHMANN N., *Die Realität der Massenmedien*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1996.

<sup>31</sup> NEVEU É., « De quelques incidences des médias sur les systèmes démocratiques », *Réseaux*, 100, 2000. Pour une analyse située : voir TUMBER H., WAISBORD S., « Political Scandals and Media Across Democracies », *American Behavioral Scientist*, 47(8), 2004 et DAVIS A., « Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas at Westminster », *Political Communication*, 24, 2007.

<sup>32</sup> NEVEU É., « Four Generations of Political Journalism », R. KUHN, E. NEVEU (eds), *Political Journalism: New Challenges, New Practices*, Londres, Routledge, 2002, p. 37.

<sup>33</sup> Dans le présent ouvrage, Jérémie Nollet analyse une campagne du Ministère de la Santé en situation de crise. Pour une analyse des ressorts rhétoriques de ces campagnes, voir OLLIVIER-YANIV O., RINN M., (dir.), *Communication de l'État et gouvernement du social. Pour une société parfaite ?*, Grenoble, PUG, 2009.



travail électoral et politique mais aussi le sens même du gouvernement des sociétés, notamment par ses incidences sur la conception et la mise en œuvre des politiques publiques quelles qu'elles soient. Ici, la communication n'est pas seulement un répertoire technique pour agir sur les représentations du public, elle est aussi ce qui tient et maintient dans l'imaginaire collectif l'idée d'un ordre social commun.

Cette vision démiurgique de la communication politique a été accréditée en France à partir des années 1980 par les publications et les interventions médiatiques des représentants de la « nouvelle publicité » convertis en communicants politiques et prompts à se déclarer « magiciens » ou « sorciers » des victoires électorales des candidats qu'ils conseillaient<sup>34</sup>. Ce discours sur les vertus illimitées de la communication a été porté concomitamment par ces mêmes acteurs devenus entrepreneurs d'un champ professionnel de la communication publique au sein des ministères, des administrations et des collectivités du territoire<sup>35</sup>. Plus récemment, la manière et la rapidité avec lesquelles le *storytelling* s'est imposé comme une grille d'analyse des coups de communication et des campagnes électorales témoignent de la séduction qu'exerce toujours cette vision du problème. Dans cette « démocratie du public<sup>36</sup> », l'attention quasi-obsessionnelle des acteurs politiques ou des institutions à la publicisation d'informations ou de commentaires les concernant tient pour une bonne part à la croyance dans le mythe de citoyens indéfiniment influençables par l'information médiatique. La médiatisation en continue de l'information, l'événementialisation et la spectacularisation du politique accroissent la menace permanente qui pèse sur la crédibilité, la probité et la légitimité des dirigeants (ou des institutions) avec, pour corollaire, de possibles effets sur les attitudes politiques de citoyens (perte de confiance, rejet de la classe politique) et leur vote<sup>37</sup>. Il existe par ailleurs la croyance en un citoyen informé, rationnel et réactif, croyance qui constitue le ferment des travaux les plus mécanistes sur les processus d'*agenda setting*<sup>38</sup> et la conception dialogique de la citoyenneté sur laquelle repose le succès extraordinaire rencontré ces dernières années par le concept de démocratie participative. Fondée sur le principe qu'en démocratie la légitimité réside

---

<sup>34</sup> À la suite du publicitaire Michel Bongrand (conseiller de la campagne présidentielle « à l'américaine » de Jean Lecanuet en 1965), les figures de Jacques Pilhan, Thierry Saussez ou Jacques Séguéla marquent les années 1980 et 1990. Pour une lecture hagiographique, voir SAUSSEZ T., *Politique séduction. Comment les hommes politiques réussissent à vous plaire*, Paris, Lattès, 1986 ou BAZIN J., *Jacques Pilhan, le sorcier de l'Élysée*, Paris, Plon, 2009. Pour une analyse sociologique, voir LEGAVRE J.-B., « La quête des origines. Retour sur la fondation de la communication politique experte en France », *Questions de communication*, 7, 2005.

<sup>35</sup> En quête de reconnaissance et de marchés, ces « communicants publics » (ou chantres de la « communication sociale ») ont imposé progressivement les conditions de leur autonomie et de leur légitimité professionnelles et les possibilités de faire carrière (à travers la constitution d'un marché des postes) dans les institutions publiques. Sur ce point, voir les travaux de Jean-Baptiste Legavre dont sa contribution au présent ouvrage.

<sup>36</sup> MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy 1995.

<sup>37</sup> Jacques Lagroye a bien montré le souci électoraliste constant qui caractérise le métier d'élu. LAGROYE J., « Le métier d'élu », *Politix*, 28, 1994.

<sup>38</sup> CHARRON J., « Les médias et les sources : les limites du modèle de l'agenda-setting », *Hermès*, 17-18, 1995.

essentiellement dans le processus par lequel se constitue la volonté générale<sup>39</sup>, la promotion contemporaine de la démocratie participative reprend à son compte une lointaine tradition philosophique (que l'on pourrait faire remonter à Aristote, Kant et Rousseau) réactivée dans le dernier XX<sup>e</sup> siècle par les débats suscités autour des travaux de Jürgen Habermas<sup>40</sup>, mais qui trouve également une préfiguration dans les expériences participatives initiées par des mouvements contestataires (féministes, principalement) et autogestionnaires (milieux gauchistes ruraux et urbains) dans les années 1960 et 1970<sup>41</sup> principalement avec l'intention de contourner les institutions traditionnelles de la représentation et des luttes politiques (partis politiques, syndicats). Théorisée plus récemment comme un remède à la crise de légitimité populaire de la démocratie représentative (apathie politique, abstention et votes aux extrêmes)<sup>42</sup>, l'injonction à rendre la démocratie plus délibérative et plus participative a été captée par la plupart des institutions publiques à la charnière du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>43</sup>. Ces dispositifs sont inégalement participatifs<sup>44</sup>, notamment si on les considère sous l'angle de leur impact effectif sur les arbitrages de politiques publiques. Cependant, on peut voir dans la démultiplication de ces expériences le résultat de ce processus continu d'ajustement de l'ordre politique à l'ordre social, d'accommodement des mécanismes d'acquisition de la légitimité aux représentations de la société, au sens où, comme l'analysait Jacques Lagroye, « la légitimation du pouvoir suppose une unification des systèmes de représentation, unification progressive et jamais achevée », au motif que la légitimité du politique est aussi faite de la légitimité des mécanismes par lesquels elle est socialement produite<sup>45</sup>.

Bien qu'il ignore la pesanteur des hiérarchies instituées et le caractère très souvent asymétrique et symboliquement violent des rapports sociaux, le postulat fondateur de la démocratie participative (les membres d'une société, en exprimant publiquement et réciproquement leurs opinions peuvent parvenir à prendre, ensemble, une décision « raisonnable ») nourrit par capillarité

<sup>39</sup> MANIN B., « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, 33, 1985.

<sup>40</sup> HABERMAS J., *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Fayard, 1993 [1962] et *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987.

<sup>41</sup> Pour une synthèse de ce mouvement largement transnational, voir les contributions de l'ouvrage BACQUE M.-H., SINTOMER Y., (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011 (notamment « De l'autogestion à la démocratie participative : des contributions pour renouveler la démocratie » de H. Hatzfeld).

<sup>42</sup> DORMAGEN J.-Y., BRACONNIER C., *La démocratie de l'abstention*, Paris, Gallimard, 2007.

<sup>43</sup> Y compris quand la légitimité politique de ces institutions ne repose pas sur le principe de l'élection populaire comme la Commission européenne. Voir ALDRIN PH., HUBE N., « Devenir les ambassadeurs de l'Europe. Les enjeux politiques d'une première expérimentation communautaire de démocratie délibérative », *Politique Européenne*, 34, 2011. Pour un autre échelon décisionnel, voir la contribution de Guillaume Gourgues dans cet ouvrage.

<sup>44</sup> Divers dans la formule organisant la délibération (forums de citoyens, méthode ouverte de concertation, budgets participatifs, conseils de quartiers, mini publics, *interactive policy making*, etc.) et pas toujours indemnes d'éventuels effets de théorie. Sur ce dernier point, voir FISHKIN J., LASLETT P., (eds.), *Debating Deliberative Democracy*, Londres, Blackwell, 2006.

<sup>45</sup> LAGROYE J., « La légitimation », J. LECA, M. GRAWITZ, (dir.), *Traité de science politique*, *op. cit.*, p. 453.

conceptuelle la théorie de l'avènement en cours d'un village planétaire dialogique, d'une société de communication égalitariste et, grâce aux nouvelles technologies et leurs effets de réalité (les blogs d'abord, puis le web 2.0, les réseaux sociaux enfin), l'avènement d'un espace public numérique indistinctement ouvert à tous les citoyens. Ainsi, à propos du Printemps arabe de 2011, des journalistes et commentateurs n'ont pas hésité à qualifier la révolution tunisienne de « révolution-Internet » (Facebook ou Twitter) pour signifier le rôle, à leurs yeux tout à fait déterminants, de l'usage des réseaux sociaux électroniques par les groupes contestataires. Cette focale communicationnelle et médiacentrique occulte l'importance des profonds ressorts sociaux, économiques, culturels et politiques des révoltes qui ont précédé, préfiguré et préparé en réalité la séquence révolutionnaire de 2011<sup>46</sup>. Souvent emphatiques (dans l'enchantement ou l'apocalyptisme), obnubilées par la puissance qu'elles prêtent aux effets, les analyses accordant le primat explicatif aux technologies et aux innovations communicationnelles oublient d'ailleurs la plupart du temps d'étudier les temporalités longues, les ressources sociales diverses et les configurations politiques des énonciateurs (ou situation d'énonciation) qu'ils commentent.

Pour résister aux illusions du présentisme techno-médiatique, on peut utilement recourir à l'hypothèse continuiste<sup>47</sup> qui consiste ici à replacer toute considération sur les transformations de l'activité politique dans le cadre fondamental inchangé ou presque des régimes démocratiques modernes. Entre la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, se sont en effet installés les régimes démocratiques modernes fondés sur les principes de la démocratie libérale et de l'État de droit : séparation des pouvoirs, primat de l'égalité des droits et du principe de justice, respect des droits et libertés politiques. Son corollaire pratique est le pluralisme politique : parlementarisme, suffrage universel, principe électif et majoritaire de dévolution du pouvoir. Cet ordre politique s'est institutionnalisé progressivement à travers les controverses et les mises à l'épreuve de nouvelles conventions — érigées en principes inviolables — entre le pouvoir et la société et garantissant l'effectivité de la démocratie : libertés de l'information (transparence de la décision politique qui fait pièce au secret d'État et à la censure) et liberté d'opinion (droit à et de l'opposition qui révoque l'arbitraire absolutiste<sup>48</sup>). Dans la politique moderne qui se met en place au cours du XIX<sup>e</sup> siècle dans les « sociétés européennes », les entrepreneurs politiques apprennent à composer avec la citoyenneté de masse, l'industrialisation de la presse, un espace public critique et le caractère incertain mais irrémédiable du verdict électoral. Depuis lors, et dans un

---

<sup>46</sup> Pour une critique des biais culturalistes de la « révolution Internet » et une analyse « à chaud » de la révolution tunisienne par deux spécialistes de la société tunisienne, voir ALLAL A., GEISSER V., « Tunisie : "Révolution de jasmin" ou Intifada ? », *Mouvements*, 1<sup>er</sup> juin 2011.

<sup>47</sup> Cf. DOBRY M., *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1986, p. 14-28.

<sup>48</sup> En France, au cours de la période 1870-1910, les affaires qui marquent la jeune République traduisent à la fois cette mise à l'épreuve des nouveaux principes de gouvernement et la mise en place d'un nouveau jeu politique avec ses règles explicites et tacites, son répertoire de coups. GARRIGOU A., « Le scandale politique comme mobilisation », F. CHAZEL (dir.), *Action collective et mouvements sociaux*, Paris, PUF, 1993.

mouvement de rationalisation du travail politique déjà observé par les contemporains à l'orée du siècle dernier comme Max Weber ou Mosei Ostrogorski, la « communication politique » peut s'analyser comme un processus continu d'équipement cognitif, technique et instrumental des entrepreneurs politiques destiné à réduire l'incertitude imposée par les nouvelles règles du jeu régissant désormais la conquête et l'exercice du pouvoir. Pour Max Weber, le seul professionnel de la communication qu'il connaît alors — le journaliste — est déjà, par son travail de sélection des nouvelles, un « type d'homme politique professionnel » particulier<sup>49</sup>. Les évolutions plus contemporaines de la mise en public du politique témoignent de la complexification, de la différenciation et de l'interdépendance croissantes des tâches politiques. Entre le journaliste et le représentant politique — désormais tenu par l'obligation d'informer les citoyens et de gouverner dans la transparence<sup>50</sup> — et vont progressivement s'intercaler de nouveaux professionnels de l'information politique : agents électoraux, attachés de presse, conseillers en communication et relations publiques, analystes de l'opinion publique. Ces évolutions témoignent également de l'appropriation continue par ces différents professionnels de la politique des avancées successives de la connaissance scientifique (psychologie sociale des attitudes et des comportements) et des techniques de persuasion des masses dans un contexte marqué par la prégnance des discours, des images et des phénomènes médiatiques. Tout change donc dans les formes (les façons de faire le travail informationnel et symbolique de la compétition politique), mais rien ne change dans le fond (les principes et les intentions de la légitimation politique dans l'ordre démocratique).

L'hypothèse continuiste présente au moins deux avantages majeurs. D'une part, elle permet d'expliquer et comprendre les mutations récentes mais aussi plus lointaines du travail de légitimation politique, ce sans pour autant passer par pertes et profits la question des structures profondes et toujours prévalentes de l'activité politique moderne. La part de cette activité qu'on désigne « communication politique » y apparaît alors sous le jour d'un progressif « allongement des chaînes d'interdépendance des circuits de légitimation des détenteurs du pouvoir politique<sup>51</sup> ». D'autre part, elle offre l'occasion de déjouer l'éventuel effet de focale (observer exclusivement le « problème » de la transformation du politique à partir des moyens et stratégies de communication) en obligeant à regarder au-delà du seul cadre des acteurs et institutions politiques, à explorer et évaluer les autres facteurs explicatifs des changements de l'activité politique. Ne pas nier donc les changements mais plutôt s'astreindre à les penser dans toute la dimension relationnelle et transactionnelle du monde professionnel de l'information politique, toujours dans la double référence et aux processus historique de différenciation

<sup>49</sup> WEBER M., *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1963 [1919], p. 135.

<sup>50</sup> CHARRON J., *La production de l'actualité. Une analyse stratégique des relations entre la presse parlementaire et les autorités politiques*, Québec, Boréal, 1994.

<sup>51</sup> RIUTORT PH., « Le travail de mise en forme symbolique de la politique », A. COHEN, B. LACROIX, PH. RIUTORT, (dir.), *Manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009, p. 553. Cet emprunt à Elias est souligné par l'auteur.

fonctionnelle des sociétés contemporaines et aux principes démocratiques présidant à l'arrangement politique de ces sociétés. La valeur ajoutée ici d'une science sociale de la « communication politique » réside précisément dans la capacité de contrôler les possibles écueils (techno- et/ou média-centrisme ; effet de focale) pour mieux s'attacher à comprendre la pluralisation tendancielle du secteur professionnalisé de l'information politique en mobilisant les notions de coproduction, d'interdépendance et de rationalisation afin d'en saisir les arrangements relationnels. Il s'agit de changer quelque peu la perspective sur la communication politique en élargissant le cadre d'observation à toute la chaîne des transactions, médiations et intermédiations qui aujourd'hui contribuent, interfèrent, facilitent ou contrarient la construction sociale des significations politiques.

### ***Pour une analyse relationnelle des mondes de l'information politique***

Pour le dire brutalement, le programme de recherche dessiné par les contributions de cet ouvrage et que nous entendons maintenant affermir — penser les chaînes d'interdépendance qui conditionnent la production politique de la légitimité — suppose de rompre avec trois des topiques dominantes de l'étude de la communication politique qui, ensemble, engendrent une lecture essentialiste du phénomène : i) *l'institutionnalisme méthodologique*, d'abord, qui conduit à concentrer toute l'analyse sur les compétiteurs politiques, les agents du pouvoir, « l'État » et relègue ainsi à un arrière-plan le rôle et l'action des autres professionnels de l'information politique ; ii) *le stratégisme prophétique*, ensuite, qui conceptualise la communication sous l'angle d'une action supplétive de l'activité politique, un geste par-après dont l'intention première est toujours de produire des effets — en termes d'« image », de sensibilisation des publics ou de bénéfices électoraux — par la valorisation des prises de position, décisions ou un résultat imputable à un acteur politique (individuel ou collectif) ; iii) *le réductionnisme symbolique*, enfin, qui substantialise la communication à travers ses moyens et ses messages et tend donc à ramener tous les enjeux de ce phénomène aux seuls jeux d'émission-réception des messages, à la façon d'une balistique sémiotique<sup>52</sup> qui ne fait droit dans l'analyse ni au statut social de l'énonciateur (individuel ou collectif) ni à celui des récepteurs, pas plus d'ailleurs qu'elle ne s'intéresse aux conditions concrètes et relationnelles de l'énonciation. Dans la perspective historique longue des sociétés européennes, le pli analytique que signale l'institutionnalisme méthodologique fait sens, bien sûr, tant les autorités politiques et, au premier rang de celles-ci, l'Etat, y ont très tôt concentré et même cherché à monopoliser les diverses ressources (juridiques, matérielles, symboliques) de production du légitimisme et de l'universalisme politique<sup>53</sup>. Mais la généalogie de l'équipement des États en matière d'information-communication révèle, d'une part, le caractère très indéterminé de ce processus de monopolisation et, d'autre part, le rôle

---

<sup>52</sup> WINKIN Y., *Anthropologie de la communication. De la théorie au terrain*, Paris, Seuil, 2001.

<sup>53</sup> P. Bourdieu (*Sur l'Etat, op.cit.*, p. 78-110), en insistant sur le *modus operandi*, complète l'analyse de Michel Foucault sur la discipline et la raréfaction des discours sociaux (*L'Ordre du Discours*, Gallimard, 1971).

important des acteurs non politiques dans la définition juridique et pratique (officielle comme officieuse) de l'utilisation des moyens de diffusion médiatique. On peut mentionner ici les travaux de Didier Georgakakis qui ont ainsi mis en lumière la part des critiques intellectuelles et des résistances journalistiques dans l'échec des différents projets initiés dans l'entre-deux-guerres pour organiser une communication d'État en France<sup>54</sup>. Le monde toujours plus pluriel de la « communication politique » gagne donc à être envisagé en termes de transactions, de logiques interpénétrées, de configurations du jeu et de routines entre les différents professionnels de l'information politique. La chose n'est pas neuve, comme le montre l'encadré qui suit.

### **Conduire à la civilité routière**

L'information routière radiophonique (1952-1971)

Si l'on aborde de façon généalogique le dispositif d'information routière, et non plus comme un produit médiatique, on voit comment une information technique mettant en jeu de nombreux intérêts (étatiques, journalistiques, commerciaux) et un instrument-expert contribuent à la construction sociale d'un risque.

En l'absence de véritable politique de sécurité routière, la Radio-télévision française (RTF qui deviendra l'ORTF en 1964) a joué une fonction d'amorçage, contribuant à fédérer différentes catégories d'acteurs (agents des ministères de la Défense, de l'Intérieur et de l'Équipement, professionnels de la route, constructeurs et équipementiers, journalistes spécialisés, etc.) intéressés à l'invention du « risque routier » appelant à une conscientisation des citoyens-automobilistes et à une prise en charge par les autorités publiques. Si l'entreprise réussit, c'est notamment parce que la radio publique agit comme un facilitateur de convergence entre les trois ministères concernés et des entrepreneurs de la cause routière. Gaulliste fervent, le journaliste Roland Dhordain, avec son équipe de l'ORTF (constituée de membres issus des milieux catholiques militants d'après-guerre, de gaullistes convaincus et/ou d'actifs au sein des réseaux scouts) obtient à partir de 1952 toute latitude pour fédérer autour de cette cause différentes « parties prenantes » de la route (chauffeurs routiers, automobiles-clubs, vacanciers, conducteurs du week-end, producteurs d'appareils de radiodiffusion, constructeurs automobile, etc.). En 1959, la RTF crée une structure dédiée, l'Inter-Service-Route : instrument au service de l'État gaulliste, la radio publique occupe un temps une sorte de monopole en matière d'informations routières avant d'être concurrencée par des radios « périphériques » (RTL, Europe n°1)<sup>55</sup>.

La radio publique enrôle, fidélise et sensibilise à la nécessité d'une civilité routière un auditoire d'abord attiré par une information pratique couvrant tout le territoire. Le dispositif est déjà participatif car les auditeurs sont tout à la fois usagers et pourvoyeurs de ces informations utiles. « Grâce à la RTF, vous ne serez plus seul sur la route », promet alors le slogan de la station. En 1970, l'État assoit sa politique de sécurité routière dans une structure interministérielle permanente : le Centre National d'Information Routière de Rosny-sous-Bois qui va techniciser et bureaucratiser la gestion du trafic routier. La radio publique perdra ensuite sa position monopolistique sur

<sup>54</sup> GEORGAKAKIS D., *La République contre la propagande. Aux origines perdues de la communication d'État en France (1917-1940)*, Economica, 2004. Voir également OLLIVIER-YANIV C., *L'État communicant*, Paris, PUF, 2000.

<sup>55</sup> Cf. CHUPIN I., HUBE N., « "En direct de Rosny-sous-bois..." ». Les transformations du marché de l'information routière (1970-2007) », *Réseaux*, 147, 2008. Nous remercions Ivan Chupin avec qui cette enquête a été menée.

l'information routière (avec la concurrence de l'émission-culte de Max Meynier, *Les Routiers sont sympas*, sur RTL de 1972 à 1985).

Souvent, le prisme stratégique des analyses de la communication politique repose implicitement sur une conception instrumentale des rapports politiques-médias-publics qui tend à écraser sous un principe intentionnel unique les multiples raisons et façons avec lesquelles les acteurs politiques interviennent dans l'espace public. Outre le sentiment — intellectuellement embarrassant — d'avoir toujours affaire à une préscience de l'impact des flux symboliques sur les conduites humaines<sup>56</sup>, persiste dans cette approche le problème d'un rétrécissement de la communication politique à une opération rhétorique de mise en valeur, une artificialité de la pose<sup>57</sup>, une manipulation, quand elle est aussi un moyen traditionnel — dont les formes et supports techniques, certes, évoluent — de conciliation, de médiation, d'accommodement entre des ordres (idéologiques, territoriaux, catégoriels, culturels) du monde social en tension. Par ailleurs, la vision de la « communication politique » comme la part éthérée du politique, le *deus ex machina* du lien avec le public/électorat que les professionnels de la représentation politique soignent par des rituels de monstration épisodiques afin d'assurer leur popularité et leur cote électorale, résiste mal à l'observation historique ou sociologique. D'abord, parce que « l'efficacité des rituels est généralement fonction du degré d'implication de tous dans leur progression<sup>58</sup> ». Ensuite, parce que les règles du jeu politique imposent de composer avec de lourdes contraintes de rôle, de conventions et de logiques structurelles qui sont tout à la fois incontournables et pour partie imprévisibles et incontrôlables. Enfin, parce qu'il faut compter avec la forte réflexivité des professionnels de la chaîne de production de l'information et d'une partie de leur public<sup>59</sup>.

À rebours des analyses fantasmatiques ou fétichistes, l'étude de la communication peut donc procurer de l'intelligibilité aux transformations de l'activité politique quand elle s'y intéresse en tant qu'instrumentation<sup>60</sup> parmi d'autres du travail de représentation politique<sup>61</sup>. Pour autant, on l'a compris, il

<sup>56</sup> Quand la communication fait et défait les opinions, mobilise ou démobilise les électeurs : « La campagne de 2004 nuit même à l'idée d'Europe [...]. Au moins aurait-on pu espérer que les institutions européennes auraient, elles, su communiquer vers les citoyens et enrayer la baisse de la participation électorale aux échéances européennes. Hélas, il n'en a rien été. » MAAREK PH., « De l'eupéisme à l'euroscépticisme ? », PH. MAAREK (dir.), *Chronique d'un "non" annoncé. La communication politique et l'Europe (juin 2004-mai 2005)*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 7.

<sup>57</sup> MEMMI D., « Rendre puissant. De quelques postures (de communicateurs) au service de la domination », CURAPP, *La communication politique*, Paris, PUF, 1991, p. 143-162.

<sup>58</sup> LAGROYE J., « La légitimation », *art. cit.*, p. 462.

<sup>59</sup> C'est ce qu'illustrent bien les contributions de Jean-Philippe de Oliveira et de Sarah Labelle et Claire Oger.

<sup>60</sup> LASCOUMES P., « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique », J. LAGROYE (dir.), *La politisation*, Belin, 2003, p. 387-401.

<sup>61</sup> À regarder le développement contemporain des services d'information-communication de la police, de l'armée et des ministères, cette veine analytique peut inclure les institutions et administrations représentant l'autorité publique. Voir notamment MEYER M., (dir.), *Médiatiser la police, policer les médias*, Lausanne, Antipodes, 2012.

s'agit alors d'observer simultanément l'équipement et l'usage des instruments de communication par les différents professionnels de l'information politique pour observer comment chacun d'eux joue une partition dans un monde de pratiques « collectivement orchestrées sans être le produit de l'action organisatrice d'un chef d'orchestre<sup>62</sup> ». À ce titre, plusieurs des contributions du présent ouvrage<sup>63</sup>, en insistant sur l'idée d'une professionnalisation de la communication des institutions publiques (avec ses cohortes de diplômés spécialisés issus de formations supérieures toujours plus nombreuses, avec l'étayage des services et l'explosion des budgets de communication), nous donnent aussi à voir le caractère trans-sectoriel de ce mouvement d'équipement et de rationalisation de la façade publique et/ou médiatique de tous les acteurs engagés dans les négociations de l'action publique<sup>64</sup>. Elles montrent en même temps que les relations entre les professionnels de la politique et ceux de l'information politique sont prises dans des principes d'ordre et des rapports de force, des luttes de frontières<sup>65</sup>, à travers un allongement des chaînes d'interdépendance professionnelles. Mais, dès lors, la « course aux armements communicationnels », selon l'expression heureuse d'Érik Neveu<sup>66</sup>, ne relève pas seulement d'une obsession des acteurs politiques à l'égard des phénomènes d'opinion. L'étude des pratiques des porteurs de cause et des représentants d'intérêt révèle que ces derniers disposent aujourd'hui de compétences et de moyens éprouvés pour intervenir dans l'espace public, attirer l'attention des médias, alerter ou prendre à témoin « l'opinion<sup>67</sup> ». Qu'à cette instrumentation des institutions publiques, répond une instrumentation en retour par les autres acteurs de l'arène publique afin de lutter avec les *mêmes* armes symboliques. Les ONG, les groupes d'intérêt, à l'instar des institutions publiques, disposent de services de presse et de communication managés par des professionnels recrutés parmi des spécialistes diplômés et souvent dotés d'une expérience solide dans leur domaine. Ils sont attachés de presse, porte-parole, chargés de relations publiques, responsables marketing, *advocacy officers*, spécialistes de la concertation etc. Grâce à leurs experts, tous les acteurs impliqués dans les affaires publiques cherchent, d'une part, à sensibiliser et influencer le cadrage des médias<sup>68</sup> et, d'autre part, mais les deux intentions sont imbriquées, à orienter l'opinion dans un sens favorable à leur point de vue.

---

<sup>62</sup> BOURDIEU P., *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980, p. 99.

<sup>63</sup> Notamment celles de Jean-Baptiste Legavre, Jérémie Nollet et Caroline Ollivier-Yaniv.

<sup>64</sup> Voir DAVIS A., *Public Relations Democracy. Politics, Public Relations and the Mass Media in Britain*, Manchester, Manchester University Press, 2002.

<sup>65</sup> LEGAVRE J.-B., « Des coulisses à la scène. Réflexions sur le passage de l'expertise en communication politique à la pratique politique professionnelle », *Politix*, 34, 1996.

<sup>66</sup> NEVEU É., « Médias et protestation collective », O. FILLIEULE, E. AGRICOLIANSKY, I. SOMMIER (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, 2010, p. 246.

<sup>67</sup> La lecture croisée des contributions de Pascal Dauvin et Guillaume Gourgues dans cet ouvrage montrent comment la « concertation » a progressivement enrichi le répertoire participatif des exécutifs locaux.

<sup>68</sup> Les journalistes étant de plus en plus abondamment les destinataires d'informations fournies par les équipes des services communication, relations publiques et relations presse dont se sont dotés toutes les organisations politiques, les groupes d'intérêt et les entrepreneurs de cause.



### Faire du *buzz* à Bruxelles

Scène et arrière-scènes du monde de l'information européenne

Les représentants des institutions de l'Union européenne n'ignorent pas que les processus de négociation et de décision dans lesquelles ils sont engagés sont l'objet de stratégies multiples d'influence. Ils l'ignorent d'autant moins qu'ils y participent délibérément, par leurs prises de positions publiques, par les négociations informelles qu'ils mènent en marge de la négociation officielle et souvent aussi par l'exfiltration stratégique — selon les techniques routinisées du « *off* » — d'informations sensibles vers différents marchés d'information. Gilles Bastin a bien montré les raisons structurelles (faible autonomisation de la spécialité professionnelle de « journaliste européen », faible valorisation de la présence à Bruxelles au regard des champs journalistiques nationaux) qui conduisent les journalistes accrédités auprès des institutions bruxelloises à se prêter à ce jeu et à devenir, la plupart du temps, coproducteurs du discours « officiel » de l'UE<sup>69</sup>. Au point d'être dénoncés, y compris au sein du corps des journalistes de la presse internationale à Bruxelles, comme des « fonctionnaires » de l'Union. Depuis deux décennies, ce travail d'influence tout azimut par les flux d'information n'a cessé de s'accélérer, de se dématérialiser et s'opère aujourd'hui simultanément dans plusieurs espaces du jeu politico-médiatique européen. En dehors du cadre traditionnel et très formalisé des points-presse, les échanges d'informations se déploient aujourd'hui simultanément sur plusieurs scènes moins formalisées que sont les blogs ou les comptes sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, Flickr, etc.) de ces mêmes différents partenaires du monde de l'information européenne : commissaires, eurodéputés, hauts-fonctionnaires des institutions de l'UE, journalistes, membres des *think tanks* bruxellois, etc. L'analyse des pratiques bruxelloises de « *spin* »<sup>70</sup> montrent que tous les acteurs de la scène publique européenne sont pris dans un jeu où chacun cherche à être prescripteur sur la lecture de l'actualité de l'UE, pas seulement pour faire du *buzz* autour de ses prises de positions mais aussi pour agir sur la configuration politique du moment où les règles plus profondes du jeu politique européen. Pour les agents institutionnels de l'UE, cette démultiplication des espaces et des formats d'intervention médiatique présente plusieurs avantages congruents : assurer directement la publicisation d'informations et augmenter le nombre de « confidants » (*followers*) et, par là, affaiblir la position de monopole des grands médias dominants, etc. Comme a pu nous l'expliquer un journaliste à Bruxelles, à propos des *tweets* des commissaires européens : « En révélant leurs positions sur *tweeter* sans nous dire si c'est une position individuelle ou une position de la Commission, ils nous obligent à les interroger lors du *brief* de 12h sur ce sujet... au détriment d'autres sujets. C'est malin... Jusqu'au prochain retour de bâton... [rires] parce qu'ils ne maîtrisent pas encore complètement l'outil<sup>71</sup> ».

Plus généralement l'espace européen est un formidable observatoire de cette « démocratie des relations publiques » où une pluralité de partenaires du processus d'unification toujours en devenir coproduisent normes, politiques

---

Voir TUNSTALL J., *Newspaper Power. The New National Press in Britain*, New York, Oxford University Press, 1996.

<sup>69</sup> BASTIN G., « Codes et codages professionnels dans les mondes de l'information », *Réseaux*, 157-158, 2009, p. 192-211.

<sup>70</sup> Sur ce point, voir COOK T., *Governing With the News. The News Media As a Political Institution*, Chicago, University of Chicago Press, 2005 et ESSER F., REINEMANN C., FAN D., « Spin Doctoring in British and German election campaigns: How the Press is Being Confronted With a New Quality of Political PR », *European Journal of Communication*, 15 (2), 2000.

<sup>71</sup> Entretien avec un journaliste français, Bruxelles, 26 janvier 2012. Voir aussi : OLLIVIER Y., « Les tweets de Van Rompuy le réservé bousculent la bulle bruxelloise », *AFP-Mediawatch*, 11 février 2011.

publiques (IPM, MOC), initiatives (forums) et discours. On peut prendre pour exemple, le lancement de l'initiative citoyenne européenne (ICE)<sup>72</sup> par la Commission européenne, le 26 janvier 2012, au cours de l'événement *Warming up for the citizen's initiative* est une parfaite illustration de cette coproduction par différents acteurs intéressés à l'avènement de cette sphère publique européenne. Le Commissaire Maroš Šefčovič y inaugure le site officiel de l'ICE qui a pour slogan : « *You can set the agenda* ». Figurent à la tribune, comme parties prenantes de la mise en œuvre de l'ICE, des *think-tank* (Toute l'Europe) et divers prestataires privés de plateformes en ligne (Facebook, Google, Dailymotion, Twitter, Gardner group). De manière topique, Erika Mann, chef des affaires européennes de Facebook, qui fut députée européenne jusqu'en 2009, annonce en introduction de son propos : « Nous sommes déjà partenaires. Nous pouvons vous aider à défendre les valeurs publiques. Nous ne donnons pas d'argent mais nous avons des services spécialisés dans les valeurs publiques prêts à vous aider ».

Chaque protagoniste du jeu politique tente de créer les conditions — en imposant le bon angle ou la bonne focale de perception, en pesant sur les termes du débat — qui seront le mieux à même de faire valoir ses positions dans le processus de négociation et de décision en cours. Il s'agit, de façon désormais classique, de construire ou de renverser la vision dominante (dans le monde politique, dans les médias, dans l'opinion) d'un problème social, de tenter de mettre à l'agenda un problème ou, plus ordinairement, de « faire du *spin* » aux moments-clés du processus décisionnel (*round* de négociation, examen d'un texte de loi, sommet...)<sup>73</sup>. Ce qui a changé est certainement l'apparition d'« entrepreneurs de cause » professionnels, désormais moins intéressés par la cause elle-même que par l'activité (lucrative) qui consiste à la promouvoir publiquement<sup>74</sup> (voir encadré ci-dessus).

\*

Contre la conception fonctionnaliste défendue par ses praticiens, la « communication publique » ne doit pas être prise comme un objet en soi (qui posséderait sa propre finalité sociale) mais bien comme l'ensemble des pratiques, des croyances et des transactions qui organisent l'économie sociale des biens symboliques du politique. Dans le prolongement de l'hypothèse continuiste adoptée ici, l'évolution de cette économie se caractérise par la pluralisation tendancielle des acteurs des affaires publiques, la

<sup>72</sup> Disposition introduite par le Traité de Lisbonne (2007) et qui permet à un million de citoyens de l'UE (représentant au moins un quart des pays membres) de soumettre à la Commission une proposition d'initiative en vue d'une loi européenne.

<sup>73</sup> La liste est longue des problèmes publics ainsi étudiés, dont on citera pour des exemples français : COMBY J.-B., « Quand l'environnement devient “médiatique”. Conditions et effets de l'institutionnalisation d'une spécialité journalistique », *Réseaux*, 2009, 157-158, p. 157-190 ; HENRY E., *Amiante : un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes, PUR, 2007 ; MARCHETTI D., *Quand la santé devient médiatique. Les logiques de production dans la presse*, Grenoble, PUG, 2010 ; NOLLET J., *Des décisions publiques « médiatiques » ? Sociologie de l'emprise du journalisme sur les politiques de sécurité sanitaire des aliments*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Lille 2, 2010.

<sup>74</sup> LEFEVRE S., *ONG & C<sup>ie</sup>. Mobiliser les gens, mobiliser l'argent*, Paris, PUF, 2011.

professionnalisation de ces derniers et la rationalisation des techniques et stratégies mises en œuvre. Du point de vue des autorités publiques, cette pente historique prend la forme d'un mouvement d'équipement ininterrompu destiné à réduire l'incertitude toujours plus grande générée par un espace public agonistique, pluraliste et hyper-réactif. Comme tout instrument de gouvernement, cet appareillage communicationnel « constitue une forme condensée et finalisée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer<sup>75</sup> ». Activité faite d'intentions et de stratégies (desquelles on ne doit jamais exclure la sincérité ou la bonne volonté), la « communication publique » est aussi le produit des contraintes de rôles et des inerties de l'institué, du routinier, de l'attendu. Volontiers étudiée sous sa dimension purement stratégique, la communication institutionnelle et politique n'a jamais vraiment pu prétendre au statut d'objet légitime de la science politique<sup>76</sup>, sinon comme l'étude du façonnage rhétorique de la réalité — donc comme la part supposément la plus artificielle et, à ce titre, politiquement peu signifiante voire suspecte de la production symbolique de l'action publique et politique. Prise sous cet angle, la « communication publique » fait, il est vrai, problème et sa dénonciation alimente d'ailleurs un marché très prospère d'essayistes critiques<sup>77</sup>. Cependant, une science sociale de la « communication publique » redéfinie comme segment et traceur de l'instrumentation des organisations politiques reste nécessaire : elle doit permettre d'observer — au concret et de façon longitudinale — le travail de légitimation, de valorisation et de visibilisation publiques des activités des organisations politiques mais aussi de mettre au jour les stratégies d'invisibilisation<sup>78</sup> des dimensions partisans et idéologiques de leurs décisions<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> LASCOUMES P., « Gouverner par les instruments », *art.cit.*, p. 397.

<sup>76</sup> Voir pour des synthèses : DARRAS É., « Division du travail politiste et travail politiste de division. L'exemple de la communication », E. DARRAS É., O. PHILIPPE (dir.), *La science politique. Une et multiple*, Paris, L'Harmattan, p. 219-272 ; MERCIER A., « La communication politique en France : Un champ de recherche qui doit encore s'imposer », *L'Année sociologique*, 51, 2001 ; NEVEU É., « La communication politique : Un chantier fort de la recherche française », *Polis*, 5, 1998 ; RIUTORT PH., « Sociologiser la communication politique ? », *art. cit.*

<sup>77</sup> Citons le succès renouvelé des ouvrages de SCHWARTZENBERG R.-G. : *L'État-spectacle. Essai sur et contre le star system en politique*, Flammarion, 1977 et *L'État-spectacle 2. Politique, Casting et médias*, Plon, 2009.

<sup>78</sup> MARCHETTI D., (dir.), *Communication et médiatisation de l'Etat. La politique invisible*, Grenoble, PUG, 2008.

<sup>79</sup> Comme s'y attache l'analyse du travail politique qui consiste à faire tenir et maintenir une façade institutionnelle aux exécutifs tiraillés par des tensions partisans et des intérêts divergents. Voir BUÉ N., « La façade d'unité des gouvernements. Le cas d'une coalition de gouvernement municipal, *Sociétés contemporaines*, 88, 2012. Sur les aspects discursifs de ce travail dans les ministères français : OGER C., OLLIVIER-YANIV C., « Conjurant le désordre discursif. Les procédés de « lissage » dans la fabrication du discours institutionnel », *Mots*, 81, 2006.